

University of Groningen

Een milieuvergunning systematisch beoordelen

Abma, Albert-Jan; Ree, C.M.; Kamminga, K.J.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2001

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Abma, A-J., Ree, C. M., & Kamminga, K. J. (2001). *Een milieuvergunning systematisch beoordelen*.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Een milieuvergunning systematisch beoordelen

*Aanzet tot een checklist voor het toetsen van een
vergunning aan de Wet milieubeheer en de Wet
verontreiniging oppervlaktewateren*

10 september 2001, Groningen

Drs Albert-Jan Abma, Rijksuniversiteit Groningen

Drs C.M. Ree, Chemiewinkel Rijksuniversiteit Groningen
Drs K.J. Kamminga, KNN Milieu

Een milieuvergunning systematisch beoordelen

Aanzet tot een checklist voor het toetsen van een vergunning aan de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
2. Schema vergunningsprocedure	2
3. Aanzet tot een checklist	4
4. Bronnenlijst	12
5. Alternatieve strategieën voor een milieuorganisatie	13
6. Aanbevelingen	14
7. Literatuur	15
Bijlage I Interview met Johan Vollenbroek, bureau Mobilisation	16

1. Inleiding

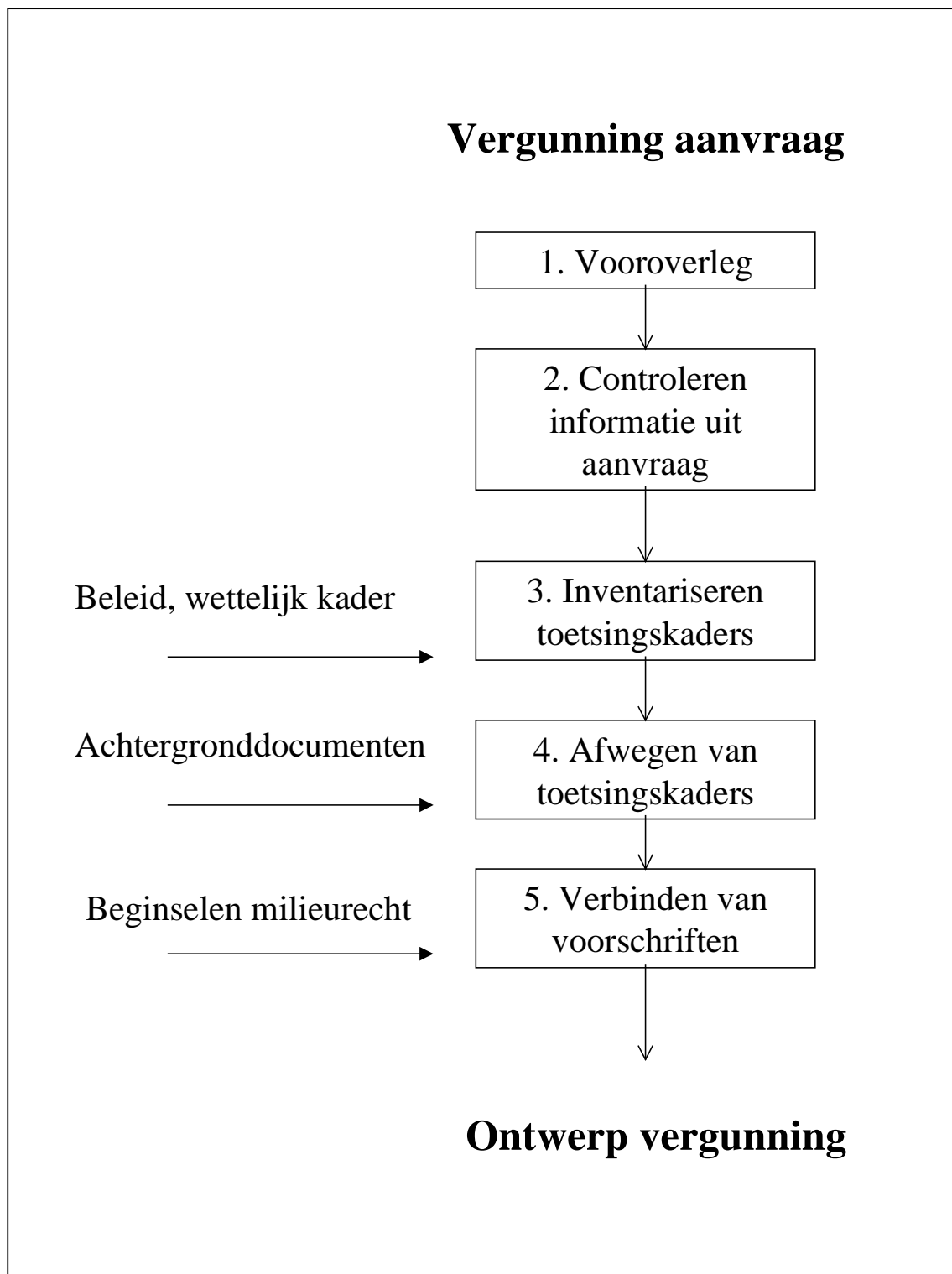
Eén van de taken van de Waddenvereniging is het beoordelen van vergunningen voor industriële activiteiten in het Waddengebied. De vraag die in dit onderzoek wordt gesteld, is hoe een milieuorganisatie als de Waddenvereniging op systematische wijze een milieuvergunning kan beoordelen. Het doel is hierbij om een checklist op te stellen die nagelopen kan worden bij het beoordelen van een vergunningsprocedure voor de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo). Dit rapport is gebaseerd op literatuuronderzoek en een interview met Johan Vollenbroek van het milieuvadvisiebureau Mobilisation.

In dit rapport wordt eerst een schematisch overzicht gepresenteerd van een vergunningprocedure, zoals het bevoegd gezag die moet doorlopen (2). Aan de hand van het schema voor het doorlopen van een vergunningsprocedure worden vervolgens de verschillende stappen beschreven die een milieuorganisatie kan doorlopen bij het beoordelen van een vergunning (3). Voor het beoordelen van verschillende aspecten van de vergunning moet vaak zo recent mogelijke informatie worden verzameld; om het zoeken te vergemakkelijken is in dit rapport een bronnenlijst opgenomen (4). Daarna wordt ingegaan op alternatieve strategieën die een milieuorganisatie kan kiezen bij het uitoefenen van invloed op industriële activiteiten (5). Op basis van de bevindingen tijdens dit onderzoek worden tot slot aandachtspunten genoemd die een aanvulling kunnen vormen op dit rapport (6).

2. Schema vergunningsprocedure

Om een ontwerpvergunning te kunnen beoordelen, is het belangrijk om inzicht te hebben in de manier waarop een vergunning wordt opgesteld. Hier wordt een schematische voorstelling gegeven van de procedure die het bevoegd gezag moet volgen. Dit schema is weergegeven in figuur 1. De Wvo vergunning en de Wm vergunning worden respectievelijk opgesteld door de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Provincie. De vergunningaanvragen voor de Wvo en de Wm worden gecoördineerd behandeld.

De procedure voor vergunningverlening begint met het vooroverleg (fase 1). Het vooroverleg is een informeel overleg tussen de aanvrager en het bevoegd gezag, waarin de kans op vergunningverlening wordt besproken en hoe de aanvraag met het oog daarop er het beste uit kan zien. Het bevoegd gezag ontvangt vervolgens de aanvraag en controleert of deze voldoet aan de voorwaarden om te kunnen worden behandeld (fase 2). Daarna inventariseert het bevoegd gezag de relevante toetsingskaders (fase 3). Zij gaat na hoe deze verschillende kaders zich tot elkaar verhouden en welke normen voorgeschreven moeten worden (fase 4). Vervolgens moet de vergunningverlener aan de hand van de toetsingskaders afwegen welke voorschriften zij aan de vergunning wil verbinden (fase 5) en wordt de ontwerpvergunning opgesteld.



Figuur 1. Schema voor het opstellen van een ontwerpvergunning.

Dit rapport laat zien aan welke wettelijke voorschriften een ontwerpvergunning moet voldoen en hoe een milieuorganisatie die kan toetsen. Nadat de ontwerpvergunning is verstrekt wordt deze ter inzage gelegd en heeft een milieuorganisatie vier weken de tijd om schriftelijke

bedenkingen in te brengen. Bij het opstellen van de definitieve beschikking dient het bevoegd gezag een samenvatting te geven van de bedenkingen en past zij eventueel de ontwerpbeschikking aan. Indien de milieuorganisatie van mening is dat onvoldoende rekenschap is gegeven aan haar bedenkingen, kan zij bezwaar maken bij de Raad van State. Het is niet mogelijk om in het bezwaar argumenten op te nemen die niet zijn opgenomen in de bedenkingen. Dit rapport beperkt zich verder tot het beoordelen van de ontwerpvergunning.

3. Aanzet tot een checklist

Een milieuorganisatie kan bij het beoordelen van een ontwerpvergunning nagaan of het bevoegd gezag de verschillende stappen in het proces van vergunningverlening goed heeft doorlopen. De stappen die een milieuorganisatie kan doorlopen bij het beoordelen van een milieuvergunning, worden besproken aan de hand van figuur 1. De stappen die in dit rapport worden beschreven vormen een aanzet tot een checklist. De beschrijving van de stappen zijn beschreven in termen van na te streven doelen. In een checklist zijn deze stappen verder geconcretiseerd, waarbij omschreven is *hoe* de stappen uitgevoerd moeten. Dit valt echter buiten de doelstelling van dit rapport.

3.1 Vooroverleg

De eerste fase van vergunningverlening is het vooroverleg. Het is voor een milieuorganisatie moeilijk om controle uit te oefenen op het vooroverleg. Het vooroverleg vindt doorgaans plaats tussen de aanvrager en het bevoegd gezag; de milieuorganisatie is hier normaliter niet bij aanwezig. Wanneer er een vooroverleg heeft plaatsgevonden, is het volgens artikel 3:21 lid 1 sub b Awb vereist dat een verslag van het vooroverleg ter inzage word gelegd bij de ontwerpbeschikking. Deze verslagleggingplicht brengt met zich mee dat het bevoegd gezag zich bij bezwaar niet kan beroepen op toezeggingen die niet in het verslag staan.

Eerste stap checklist:

A. Notulen van het vooroverleg opvragen

3.2 Controleren informatie van de aanvraag

Na het indienen van de aanvraag beoordeelt het bevoegd gezag binnen acht weken of de aanvraag voldoet aan de voorwaarden om te kunnen worden behandeld (artikelen 4:2 en 4:5 Awb). Het bevoegd gezag moet met name controleren of de gegevens volledig zijn. Het gaat hierbij om veel aspecten van de vergunning, zoals emissies, energiegebruik, afvalpreventie, geluid, veiligheid. In dit rapport ligt de nadruk op emissies.

Het bevoegd gezag laat zich bij het beoordelen van de vergunningaanvraag informeren door wettelijke adviseurs. Dit kunnen bijvoorbeeld de gemeente waar het bedrijf gevestigd is, of het ministerie van LNV. Een milieuorganisatie heeft recht op inzage in deze adviezen (Awb, art 3:21 lid c).

B: Hoe zien de adviezen van de wettelijke adviseurs eruit?
--

Bij het beoordelen van de emissies die vrijkomen bij het productieproces is het voor een milieuorganisatie raadzaam om de emissiegegevens in de vergunningaanvraag via meerdere bronnen te controleren en eventueel aan te vullen of te corrigeren. Wanneer een milieuorganisatie zich alleen baseert op informatie uit de vergunningaanvraag en de ontwerpvergunning is het mogelijk dat relevante emissies die niet in de aanvraag zijn beschreven, over het hoofd worden gezien. Om zelfstandig te kunnen bepalen welke

emissies bij het productieproces verwacht mogen worden en welke emissies schadelijk zijn, is goede kennis van het productieproces en de schadelijkheid van stoffen nodig.

Gegevens van een bedrijf over emissies naar lucht en water kunnen worden opgevraagd bij Emissieregistratie Nederland van het ministerie van VROM. Emissieregistratie levert emissiegegevens van het bedrijf vanaf 1990. Het duurt officieel twee maanden voordat de gegevens toegestuurd zijn, maar meestal verloopt het vlotter. Het kan voorkomen dat Emissieregistratie in sommige gevallen heeft nagelaten om bepaalde relevante emissies te meten. Het is daarom ook nodig om kennis te hebben de productieprocessen zelf. De zogenaamde SPIN documenten die zijn opgesteld in opdracht van het ministerie van VROM, kunnen hiervoor geschikt zijn.

Om te kunnen bepalen welke emissies bijzondere aandacht moeten krijgen in de vergunningsprocedure, moet de milieuorganisatie weten welke emissies schadelijk zijn voor het milieu en gezondheid van mens en natuur. Er zijn voortdurend nieuwe ontwikkelingen in de kennis over de schadelijkheid van stoffen, wat kan leiden tot nieuwe normstelling. Het zou goed zijn wanneer een milieuorganisatie de ontwikkelingen in de normstelling kan bijhouden.

- C. Controleren van emissiegegevens
- D. Beoordelen van schadelijkheid van emissies

3.3 Inventariseren van toetsingskaders

In de vergunningsprocedure wordt vervolgens geïnventariseerd welke toetsingskaders van toepassing zijn op de aanvraag. Het bevoegd gezag moet in de vergunning aangegeven welke toetsingskaders zij bij haar besluit heeft betrokken. Het toetsingskader van de milieuvergunning bestaat uit beginselen, wetgeving en beleid, waarbij wetgeving en beleid kunnen worden opgevat als een nadere uitwerking van de beginselen. Bij het beoordelen van een vergunning kan daarom eerst worden gekeken naar wetgeving en beleid en kan daarna worden getoetst of dit in strijd is met de beginselen van milieubeleid.

In milieubeleid bestaat een onderscheid tussen brongericht en effectgericht beleid. Bij effectgericht beleid vormt de vereiste milieukwaliteit het uitgangspunt; deze milieukwaliteit moet zodanig zijn dat zich geen onaanvaardbare effecten voordoen voor de gezondheid en het welbevinden van de mens, van andere levende organismen en er evenmin onaanvaardbare schade optreedt voor het abiotische milieu. Het brongerichte beleid richt zich direct op het tegengaan van emissies. Uitgangspunt van dit beleidsspoor is dat iedere emissie die redelijkerwijs kan worden voorkomen, ook moet worden voorkomen, omdat elke emissie hoe dan ook een zekere milieubelasting met zich meebrengt. Beide vormen van beleid spelen een rol bij het toetsingskader van een milieuvergunning.

In de loop van de tijd is geprobeerd om effectgericht en brongericht beleid te integreren. Hiervoor zijn beleidsvormen ontwikkeld, zoals: het themagerichtbeleid, ketenbeheer, gebiedsgericht beleid en doelgroepenbeleid. Deze verschillende vormen van beleid hebben geleid tot toetsingskaders die een rol kunnen spelen in de milieuvergunning (zie tabel I).

Tabel I. Verschillende toetsingskaders in het milieubeleid.

Type beleid	Mogelijke toetsingskaders
Brongericht beleid	Emissierichtlijnen voor inrichtingen
Effectgericht beleid	Algemene milieukwaliteitseisen
Themagericht beleid	Milieu-effectrapportage
Ketenbeheer	Verruimde reikwijdte
Gebiedsgericht beleid	Gebiedsgerichte milieukwaliteitseisen
Doelgroepenbeleid	Afspraken/ convenanten

De vraag is vervolgens hoe de concrete toetsingskaders eruit zien, die horen bij de verschillende typen beleid.

Brongericht beleid:

Vervuiling kan aan de bron worden aangepakt door voorschriften te verbinden aan de vergunning. Artikel 8.11, derde lid van de Wet milieubeheer is een voorbeeld van brongericht beleid. Hierin is het ALARA beginsel (As Low As Reasonably Achievable) opgenomen. In de Wm vergunning kunnen voorschriften worden verbonden aan de emissies naar lucht, die de grootst mogelijke beperking bieden van het milieu, tenzij dat redelijkerwijs niet van een bedrijf kan worden verlangd. Het toepassen van ALARA houdt ook een economische afweging in.

De Wvo is op dit punt vergelijkbaar met de Wm. Wm artikel 1 bepaalt dat het verboden is om zonder vergunning afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, in welke vorm dan ook, te brengen in het oppervlaktewater. Wanneer lozingen niet kunnen worden voorkomen, is het nodig om het afvalwater te zuiveren volgens de best uitvoerbare technieken (BUT). In het geval van stoffen die op de zogenaamde zwarte lijst staan, gelden de best bestaande technieken (BBT).

E: Wat is ALARA met betrekking tot de emissies naar lucht?

F: Indien er emissies zijn naar water die op de zwarte lijst staan: wat is BBT?

G: Indien er emissies zijn naar water zijn die niet op de zwarte lijst staan: wat is BUT?

In het kader van brongericht heeft de minister van VROM een lijst met prioritaire stoffen opgesteld. Prioritaire stoffen zijn stoffen die in het NMP1 en NMP2 zijn uitgeroepen tot speerpunt van milieubeleid. Deze stoffen komen voor in concentraties die het verwaarloosbaar risico voor de mens en/ of het ecosysteem overschrijden. Tot de prioritaire stoffen behoren naast verschillende zware metalen allerlei carcinogene en mutagene stoffen. Voor prioritaire stoffen zijn basisdocumenten opgesteld aan de hand waarvan kwaliteitseisen en uiteindelijke doelstellingen voor emissiereductie kunnen worden vastgesteld. Het beleid is erop gericht om de emissies van dergelijke stoffen te reduceren met percentages tussen de 60 en 90%.

In aanvulling op de lijst met prioritaire stoffen heeft de minister van VROM in 1994 een herziene lijst van aandachtstoffen vastgesteld en gepubliceerd (Staatscourant 203). Deze lijst omvat 163 stoffen en stofgroepen. Doel van deze lijst is onderzoek te initiëren naar verspreiding van en blootstelling aan stoffen waarvan wordt verwacht of is vastgesteld dat de risico's of gevolgen nu en in de toekomst niet verwaarloosbaar zijn.

H: Is er sprake van een prioritaire stof, waarvoor bijzondere normen zijn vastgesteld?

Effectgericht beleid:

In het effectgericht beleid vormt het bereiken van een vereiste milieukwaliteit in een bepaald gebied het uitgangspunt. In de Wm is opgenomen dat bij Amvb of bij provinciale verordening milieukwaliteitseisen kunnen worden vastgesteld voor een bepaald gebied. Voorbeelden van milieukwaliteitseisen die bij Amvb zijn vastgesteld zijn het Besluit luchtkwaliteit benzeen of het Besluit luchtkwaliteit koolmonoxide en lood.

De Wvo kent twee vormen van effectgerichte normstelling: grenswaarden en waterkwaliteitsdoelstellingen. De grenswaarde van een stof komt overeen met het Maximaal Toelaatbaar Risiconiveau (MTR) en is een berekende waarde voor de concentratie van een bepaalde stof in het milieu, waarbij 95 procent van de daar levende organismen beschermd zijn tegen de gevolgen van de desbetreffende stof. MTR-waarden worden zeer regelmatig herzien omdat er veel nieuwe kennis vrijkomt over de gevolgen van bepaalde stoffen in het milieu. Soms is er nog weinig kennis over een bepaalde stof, en spreekt men van een

indicatieve MTR (i-MTR). Als de concentratie van een stof in het milieu de grenswaarde overschrijdt, betekent dat maatregelen moeten worden genomen om de uitstoot van die stof te verminderen.

Waterkwaliteitsdoelstellingen kunnen worden geformuleerd in de vorm van richtwaarden en streefwaarden. Richtwaarden schrijven een milieukwaliteit voor die zoveel mogelijk moet worden bereikt of gehandhaafd. Richtwaarden hebben geen volstrekt bindend karakter; het is mogelijk ervan af te wijken, mits het wordt gemotiveerd. De streefwaarde voor de concentratie van een bepaalde stof in het milieu geeft aan waar men in het beleid op de lange termijn naar toe wil. De streefwaarde ligt doorgaans lager dan de grenswaarde en is vaak vastgesteld door het niveau van het maximaal toelaatbaar risico door 100 te delen.

In de Vierde nota waterhuishouding (1999) zijn bijvoorbeeld streef- en grenswaarden opgenomen voor een groot aantal stoffen in oppervlaktewater, sediment en grondwater. Voor het stroomgebied van de Rijn zijn bijzondere waterkwaliteitsdoelstellingen vastgelegd in het in 1995 opgestelde Zielvorgaben Aktionprogramm Rhein. In de bijlage is een overzicht opgenomen van belangrijke milieukwaliteitsnormen.

I: Wat zijn de relevante milieukwaliteitsnormen voor de vergunning?

Themagericht beleid:

De doelstelling van themagericht beleid is om verschillende vormen van milieubeleid te integreren in de milieuvergunning. De integratie van milieudoelstellingen en ander beleid komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het instrument van de Wet milieubeheer 'milieu-effectrapportage'. Voorafgaand aan het verlenen van een vergunning moet het bevoegd gezag nagaan of de aanvrager een milieu-effectrapportage moet opstellen.

J: Had voorafgaand aan de vergunningaanvraag een milieu-effectrapportage moeten worden opgesteld?

Voor het beoordelen van de veiligheidsaspecten van de aanvraag moet worden bekeken of de Wm vergunning voldoet aan de eisen van het Besluit risico zware ongevallen (BRZO).

K: Voldoet de vergunning aan de voorwaarden van het Besluit risico zware ongevallen?

Ketenbeheer:

Het uitgangspunt bij ketenbeheer of stofgericht beleid is dat bepaalde stoffen op verschillende plaatsten door allerlei aanwendingsvormen het milieu in verschillende compartimenten belasten. Het doel van ketenbeheer is om een dergelijke stof zo volledig mogelijk in kaart te brengen van de productie- via de toepassings- tot de afvalfase. Ketenbeleid zou in beginsel alle fasen in een stofkringloop moeten kunnen omvatten. Voorbeelden van ketengericht beleid zijn programma's die zijn gericht op het terugdringen van koolwaterstoffen in het algemeen (KWS-2000) en chloor-fluorkoolwaterstoffen in het bijzonder (CFK-actieprogramma's).

Sinds 1993 bestaat de zogenaamde verruimde reikwijdte. Dit houdt in dat in de milieuvergunning voorschriften mogen worden opgenomen over energie- en grondstoffengebruik, verkeer en vervoer en afvalpreventie. Wanneer aangetoond kan worden dat een bedrijf gebruik kan maken van energie-efficiëntere processen, dan kunnen in de vergunning maatregelen worden opgenomen om minder energie te gebruiken.

L: Kunnen er in de milieuvergunning eisen worden opgenomen in het kader van de verruimde reikwijdte?

Gebiedsgericht beleid:

De gedachte achter gebiedsgericht beleid is dat in bepaalde gebieden een geïntegreerde benadering van milieubeleid nodig is. Het kan hierbij gaan om gebieden met een ernstige en vaak veelzijdige milieubelasting, waarin beleid zich moet richten op sanering, of juist om gebieden die een bijzondere milieukwaliteit vertonen, welke met een gebiedsgerichte aanpak moeten worden beschermd. Hiermee correspondeert een onderscheid dat wordt gemaakt tussen algemene milieukwaliteit en bijzondere kwaliteitsniveaus. In de eerste soort gebieden gaat het primair om het realiseren van de algemene milieukwaliteit, terwijl bij de tweede soort bescherming of verbetering van de al aanwezige bijzondere milieukwaliteit voorop staat. Door de gerichtheid op gebieden staat in dit integratiespoor de ruimtelijke invalshoek en daarmee de relatie met de ruimtelijke ordening centraal. Gebiedsgericht beleid leidt vaak tot een plan van aanpak.

Voorbeelden van gebiedsgericht beleid zijn de aanwijzing van zogenaamde ROM-gebieden in de Vierde nota inzake de ruimtelijke ordening en het Nationaal Milieubeleidsplan 2. Tot deze gebieden behoren enerzijds gebieden met een hoge milieubelasting en anderzijds gebieden die bijzondere bescherming verdienen.

M: Heeft de milieuvergunning betrekking op een ROM-gebied en wat zijn de bijzondere richtlijnen voor dit gebied?

Een ander voorbeeld van een gebiedsgericht beleid is het provinciale omgevingsplan. In een provinciaal omgevingsplan worden de provinciale doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu voor de komende jaren vastgelegd. Uit jurisprudentie blijkt het provinciaal omgevingsplan (of vroeger het milieubeleidsprogramma) een verplicht toetsingskader te zijn voor een milieuvergunning.

N: Is de inhoud van de milieuvergunning in overeenstemming met het provinciale omgevingsplan of het milieubeleidsprogramma?

Doelgroepenbeleid:

Onder een doelgroep wordt verstaan een vanuit milieu-oogpunt homogene groep veroorzakers van milieubelasting. De gedachte achter doelgroepenbeleid is dat bepaalde bedrijfstakken of groepen verschillende vormen van verontreiniging kunnen veroorzaken die binnen de bedrijfstak of groep vergelijkbaar zijn. Dan is het efficiënter om deze doelgroepen als geheel te benaderen in plaats van iedere vervuiler afzonderlijk.

Het doelgroepgerichte beleid kenmerkt zich door overleg met de doelgroep en het streven naar consensus. Overleg met doelgroepen leidt meestal tot convenanten waarin de overheid samen met de doelgroep beleidsdoelstellingen hebben opgesteld. Deze plannen worden op vrijwillige basis uitgevoerd. Wanneer in een convenant bepaalde milieudoelstellingen zijn opgenomen, dan moeten deze in principe in de milieuvergunning worden opgenomen. Hier kan niet zonder motivering van worden afgeweken.

O: Zijn er relevante convenanten van toepassing op de milieuvergunning?

3.4 Afwegen van richtlijnen

De verschillende vormen van milieubeleid en de toetsingskaders die hiermee samenhangen structureren het beleidsterrein zonder dat er sprake is van een alles omvattend model. Hoe moet bij het beoordelen van een vergunningaanvraag invulling worden gegeven aan de toetsingskaders?

Bij het afwegen van de toetsingskaders wordt in eerste instantie de zogenaamde emissie-immissie aanpak gekozen. Deze aanpak houdt in dat eerst wordt bekeken welke

emissienormen opgesteld moeten worden, waarna later het niveau van de immissies wordt beoordeeld. De milieuvorschriften die op basis van de emissieaanpak (brongerichte beleid) kunnen worden opgesteld zijn meestal strenger dan de voorschriften die kunnen worden afgeleid uit de immissieaanpak (effectgericht beleid). In sommige gevallen, wanneer het debiet groot is, bestaat de kans dat immissieaanpak tot strengere normen leidt dan de emissieaanpak.

Het brongerichte beleid houdt grof gezegd in dat het bevoegd gezag een norm voorschrijft die haalbaar is bij het uitvoeren van de stand der techniek. Voor emissies naar lucht geldt het principe van ALARA. Voor emissies naar water wordt een onderscheid gemaakt tussen best uitvoerbare technieken en best bestaande technieken. Wanneer er sprake is van emissie van prioritair stoffen moet gebruik worden gemaakt van best bestaande technieken. Voor het bepalen van de stand der techniek bij emissies naar lucht wordt vaak verwezen naar de Nederlandse emissierichtlijn (NeR). Hierbij moet echter worden bedacht dat de emissienormen die in de huidige NeR zijn opgenomen, zijn gebaseerd op de stand der techniek van 1986. Veel emissienormen in de NeR zijn verouderd en kunnen niet meer worden betiteld als 'stand der techniek'. In dat geval kunnen strengere normen worden voorgeschreven wanneer er kennis is van betere technieken. De NeR is niet van toepassing op emissies naar water; hier wordt per situatie bepaald wat de stand der techniek is. Het Rijksinstituut voor integraal zoetwaterbeheer en afvalwaterbehandeling (RIZA) heeft hierbij een adviserende functie (Mols, 2001).

P: Welke normen worden voor de specifieke emissies voorgeschreven in de NER?

In Europees verband wordt voor verschillende industriële sectoren opnieuw de stand der techniek bepaald. Dit levert de zogenaamde Bref-documenten op. In het geval dat een productieproces niet expliciet is opgenomen in een Bref-document, kunnen er analogieën worden getrokken met andere productieprocessen. Wanneer in een bepaalde bedrijfstak bijvoorbeeld veel fluor vrijkomt en dan kan het Bref-document over fluoremissies in een andere bedrijfstak gebruikt worden als referentie voor stand der techniek. Meestal zijn de documenten gebaseerd op zuiveringstechnieken (end-of-pipe).

Q: Worden in BREF documenten normen voor emissies voorgeschreven, die van toepassing zijn op de vergunningaanvraag?

Bij het bepalen van de stand der techniek is het mogelijk om analogieën te trekken tussen bedrijven. Wanneer aan een vergelijkbare fabriek in Zeeland een strengere emissienorm is opgelegd dan aan de fabriek in Groningen, dan wordt de in Zeeland gebruikte technologie de stand der techniek en kan deze in Groningen worden afgedwongen. In sommige gevallen kan het de moeite lonen de concurrent van een bedrijf aan te schrijven en uit te leggen dat je hun concurrent strengere vergunningsvoorschriften wilt laten opleggen. Wanneer de concurrent technologie hanteert die tot lagere emissies leidt, dan kan deze informatie aangevoerd worden als stand der techniek.

R: Is de concurrent van een bedrijf gevraagd welke voorschriften in hun vergunning is opgenomen?

Een andere optie om de stand der techniek te bepalen, is contact opnemen met bedrijven die emissiebestrijdingstechnieken verkopen. Zij beschikken over informatie over de nieuwste technieken.

S: Is een bedrijf dat emissiebestrijdingstechnieken verkoopt, geraadpleegd over de stand der techniek?

Bij het bepalen van de stand der techniek wordt door het bevoegd gezag een afweging gemaakt tussen het rendement van de techniek en de kosten die ermee zijn gemoeid. Bij de NeR en de BREF documenten is hier al rekening mee gehouden. Een technologie moet voor een bedrijf redelijkerwijs te bekostigen zijn. Bedrijven hebben echter de neiging om technologische maatregelen snel te duur te noemen. De Raad van State heeft echter gesteld dat de financiële positie van een bedrijf maar beperkt meegenomen mag worden in de beoordeling. Een bedrijf dat verlies maakt en zegt geen geld te hebben voor emissiebesparende technieken, krijgt geen vrijstelling van de RvS. Het uitgangspunt hierbij is dat slechte bedrijfsvoering niet ten koste mag gaan van het milieu. De financiële positie wordt door een bedrijf bovendien vaak slechter voorgesteld dan deze in werkelijkheid is. Hier kan de vinger op worden gelegd door bij de Kamer van Koophandel jaarverslagen van bedrijven op te vragen. Hierin staat precies hoeveel winst een bedrijf heeft gemaakt en hoeveel geld direct aanwendbaar is. Het ministerie van VROM heeft overigens een lijst met kengetallen gepubliceerd, waarin per soort emissie een richtlijn is aangegeven hoeveel gulden per voorkomen emissie aan besparingstechnieken uitgegeven mag worden.

Nadat via brongericht beleid is bepaald welke normen in de vergunning moeten worden opgenomen, moet het bevoegd gezag controleren of het effectgericht beleid tot strengere normen leidt. Emissies kunnen worden omgerekend worden naar een maximaal toegestane emissie. Met behulp van het zogenaamde 'pluimmodel' kunnen luchtmissies naar immissies worden omgerekend en kan worden bepaald of luchtkwaliteitsnormen worden overschreden. Zeker als er sprake is van een grote vracht kunnen immissienormen worden overschreden. Het bevoegd gezag moet dit verifiëren. Dit betekent dat zij emissies omrekenen naar immissies en dat deze berekening is opgenomen in de vergunningaanvraag. Verspreidingsmodellen voor emissies in water zijn meer afhankelijk van locale factoren, waardoor het lastig is om emissies om te rekenen naar immissies.

T: Is er kwantitatief getoetst of brongericht beleid tot overschrijding van de milieukwaliteitswaarden leidt?

Het kan zijn dat ketenbeleid, themagericht beleid, gebiedsgericht beleid of doelgroepen beleid tot strengere normen leidt. Bij het afwegen van de toetsingskaders moet dit daarom worden nagegaan.

U: Leidt gebiedsgericht beleid of doelgroepen beleid tot strengere normen?
--

V: Is het op basis van themagericht beleid gewenst om meer elementen op te nemen in de vergunning?
--

Het bevoegd gezag moet in de considerans motiveren op basis van welke informatie zij heeft besloten om bepaalde normen op te nemen in de vergunning. Een milieuorganisatie moet kunnen nagaan hoe het bevoegde gezag heeft bepaald wat de stand der techniek is. De documenten op basis waarvan de stand der techniek is bepaald moeten openbaar worden gemaakt.

3.5 Beginselen

Nadat is gecontroleerd of het wetgeving en beleid goed zijn toegepast op de milieuvergunning, kan worden beoordeeld of de vergunning in strijd is met beginselen van het milieubeleid. Enkele belangrijke beginselen van het milieubeleid zijn: het voorzorgsbeginsel en het stand-still principe. Het voorzorgsbeginsel houdt in dat een voorgenomen activiteit niet mag worden gepleegd wanneer er onduidelijkheid bestaat over de schadelijke gevolgen voor het milieu. Het principe van stand-still gaat over milieukwaliteitswaarden. Indien de feitelijke kwaliteit van onderdelen van het milieu beter is

dan de voor die onderdelen geldende milieukwaliteitseisen, dan wordt de feitelijke kwaliteit de nieuwe norm.

Het is niet meteen duidelijk hoe beginselen moeten doorwerken in de milieuvergunning. Enerzijds liggen beginselen ten grondslag aan wetgeving en beleid en zou aan de beginselen zijn voldaan als aan deze wetgeving en beleid is getoetst. Anderzijds kan de uitwerking van de beginselen in wetgeving en beleid ertoe leiden dat geen recht wordt gedaan aan een bepaald beginsel. Een milieuorganisatie hoeft deze afweging niet te maken en kan een milieuvergunning toetsen aan beginselen.

Een milieuorganisatie kan bijvoorbeeld provinciaal beleid toetsen aan het stand-still beginsel. Een sterke toename van emissies bij een bedrijf als gevolg van een nieuw productieproces, kan in verhouding worden geplaatst tot de totale emissies in een provincie. Wanneer de toename van emissies leidt tot een uitstoot die substantieel groter is dan de totale industriële lozing in de provincie, gaat de bestaande milieukwaliteit sterk achteruit en kan worden gesteld dat de nieuwe vergunning in strijd is met het stand-still beginsel.

W: Toets de vergunning aan de beginselen van milieurecht en milieubeleid.

3.6 Verbinden van voorschriften

Het bevoegd gezag moet de emissienormen voorschrijven die afgeleid kunnen worden uit het in 3.4 geschetste toetsingskader. Naast het voorschrijven van normen kan een milieuvergunning voorschriften bevatten in de vorm van rapportage- en onderzoeksverplichtingen. In vergunningen worden regelmatig onderzoeksverplichtingen opgenomen. Onderzoek leidt echter niet per definitie tot minder belasting van het milieu. De voorgeschreven milieukwaliteit en moet op basis van haar functionaliteit worden beoordeeld. Er kan op worden toegezien dat de onderzoeksverplichtingen van voorgaande vergunningen binnen de voorgeschreven termijn zijn uitgevoerd en of nieuwe onderzoeksvragen actueel zijn en een toevoeging vorming op eerdere onderzoeksvragen. Een milieuorganisatie moet inzicht krijgen in de resultaten van dit onderzoek. Onderzoeken moeten vaak worden uitgevoerd binnen een voorgeschreven periode na het van kracht worden van de vergunning. Bij bezwaarprocedures en opschorten van vergunningen, kan dit leiden tot vertraging in het doen van onderzoek, wanneer er een termijn is genoemd. Dit kan worden opgelost met het voorschrijven van concrete datums.

X: Zijn voorgeschreven onderzoeksverplichtingen uit vorige en lopende vergunningen uitgevoerd en is hier in de nieuwe vergunning rekening mee gehouden?

In vergunningen wordt niet geanticipeerd op de uitkomsten van een onderzoek. Wanneer er naar aanleiding van een uitgevoerd onderzoek goede redenen zijn om de vergunning aan te passen, bijvoorbeeld omdat er emissiebesparingen mogelijk blijken, dan moet het bevoegd gezag de vergunning actualiseren. Wanneer door nieuwe inzichten in de risico's van stoffen, nieuw beleid of nieuwe milieukwaliteitseisen in de omgeving de bestaande milieuvergunning niet langer adequaat blijkt, dan kan een milieuorganisatie vragen om actualisatie van de vergunning.

3.7 Checklist

- | |
|--|
| <p>A. Notulen van het vooroverleg opvragen
B: Hoe zien de adviezen van de wettelijke adviseurs eruit?
C. Controleren van emissiegegevens
D. Beoordelen van schadelijkheid van emissies
E: Wat is ALARA met betrekking tot de emissies naar lucht?
F: Indien er emissies zijn naar water die op de zwarte lijst staan: wat is BAT?
G: Indien er emissies zijn naar water die niet op de zwarte lijst staan: wat is BUT?</p> |
|--|

H: Is er sprake van een prioritaire stof, waarvoor bijzondere normen zijn vastgesteld?
 I: Wat zijn de relevante milieukwaliteitsnormen voor de vergunning?
 J: Had voorafgaand aan de vergunningaanvraag een milieu-effectrapportage moeten worden opgesteld?
 K: Voldoet de vergunning aan de voorwaarden van het Besluit risico zware ongevallen?
 L: Kunnen er in de milieuvergunning eisen worden opgenomen in het kader van de verruimde reikwijdte?
 M: Heeft de milieuvergunning betrekking op een ROM-gebied en wat zijn de bijzondere richtlijnen voor dit gebied?
 N: Is de inhoud van de milieuvergunning in overeenstemming met het provinciale omgevingsplan of het milieubeleidsprogramma?
 O: Zijn er relevante convenanten van toepassing op de milieuvergunning?
 P: Welke normen worden voor de specifieke emissies voorgeschreven in de NER?
 Q: Worden in BREF documenten normen voor emissies voorgeschreven, die van toepassing zijn op de vergunningaanvraag?
 R: Is de concurrent van een bedrijf gevraagd welke voorschriften in hun vergunning is opgenomen?
 S: Is een bedrijf dat emissiebestrijdingstechnieken verkoopt, geraadpleegd over de stand der techniek?
 T: Is er kwantitatief getoetst of brongericht beleid tot overschrijding van de milieukwaliteitswaarden leidt?
 U: Leidt gebiedsgericht beleid of doelgroepen beleid tot strengere normen?
 V: Is het op basis van themagericht beleid gewenst om meer elementen op te nemen in de vergunning?
 W: Toets de vergunning aan de beginselen van milieurecht en milieubeleid.
 X: Zijn voorgeschreven onderzoeksverplichtingen uitgevoerd en is hier in de vergunning rekening mee gehouden?

4. Bronnenlijst

Voor het uitvoeren van de verschillende stappen in de checklist kan een milieuorganisatie verschillende informatiebronnen raadplegen. Hierbij is het van belang dat er gebruik wordt gemaakt van actuele informatie. In dit hoofdstuk worden enige relevante informatiebronnen genoemd die bij enkele onderdelen van de checklist geraadpleegd kunnen worden.

Stap C: volledigheid van gegevens

Om te kunnen beoordelen of de informatie in de vergunning volledig is, is kennis nodig van de productieprocessen. In de zogenaamde SPIN documenten die door het RIVM zijn opgesteld staan productieprocessen in Nederland beschreven en is vermeld welke emissies daarbij vrijkomen. De SPIN documenten zijn afgerond in 1992 en zijn daarna niet geactualiseerd. Uit een telefonisch interview met een medewerker van RIVM (Peek, 2001) komt naar voren dat er waarschijnlijk geen nieuwe SPIN documenten worden opgesteld. Dit heeft ermee te maken dat in bedrijfsmilieuplannen en milieujaarverslagen van grote bedrijven goede overzichten bevatten van het productieproces en knelpunten met betrekking tot het milieu. Andere bronnen voor gegevens over productieprocessen zijn de Encyclopedia of chemical technology van Kirk-Othmer (Kroschwitz, 1998) en BREF documenten (<http://eippcb.jrc.es/>).

Voor het controleren van de juistheid van de vergunningen kunnen ook de emissiegegevens van een individueel bedrijf worden opgevraagd bij het Informatiecentrum emissieregistratie (icer@imh-hi.dgm.minvrom.nl of 070-3993852).

Stap D: Risico's van stoffen

Voor het bepalen van de risico's van stoffen kan bekeken worden of er sprake is van prioritaire stoffen (stap H). De lijst met prioritaire stoffen is te vinden op

<http://www.milieutotaal.nl/html/stof-pri.htm>. In basisdocumenten is vastgelegd wat de schadelijke effecten van deze stoffen zijn en waar emissies van deze stoffen plaatsvinden. De basisdocumenten zijn uitgegeven door het RIVM (<http://www.rivm.nl/>). In de Staatscourant wordt gepubliceerd van welke stoffen wordt onderzocht of ze in aanmerking komen voor het predicaat prioritair stof.

Stap E: emissienormen lucht

Voor het bepalen van emissienormen naar lucht kan gebruik worden gemaakt van de Nederlandse emissierichtlijn (NeR). De NeR wordt waarschijnlijk binnenkort geactualiseerd. Zie hiervoor: <http://www.infomil.nl/lucht/index.htm>. Bij het bepalen van de stand der techniek kan de website van het EPA Clean Air Technology Center worden bezocht: <http://www.epa.gov/ttn/catc/>. Voor informatie over BREF documenten wordt verwezen naar <http://eippcb.jrc.es/>.

Stap F en G: emissienormen water

Het Rijksinstituut voor integraal zoetwaterbeheer en afvalwaterbehandeling (RIZA) adviseert vergunningverlenende instanties bij het voorschrijven van normen voor emissies naar water. Zij heeft een Handboek Wvo vergunning opgesteld waarin wordt beschreven hoe RIZA haar emissienormen bepaalt. RIZA omschrijft haar aanpak als 'maatwerk' (Mols, 2001). Zij bepaalt normen voor een bedrijf, niet voor een bepaalde stof. De emissienorm is volgens Mols afhankelijk van verschillende factoren, zoals de aard van de bedrijfsvoering, de wateromgeving en ecologische belangen (MTR waarden). Procesgeïntegreerde maatregelen spelen hierbij geen rol. Volgens Mols zijn er geen standaarden op te stellen voor emissienormen, zoals in de NeR. RIZA schrijft niet automatisch de stand der techniek voor. Het handboek WVO vergunningverlening is gratis aan te vragen op 0320-285333 of RIZA@capri.nl.

De Commissie integraal waterbeheer (CIW) brengt documenten uit over normen die in bepaalde bedrijfstakken haalbaar zijn. Zie hiervoor: <http://www.waterland.net/ciw/>.

Stap I: milieukwaliteitsnormen

Een overzicht van de besluiten die ten grondslag liggen aan de milieukwaliteitswaarden in Nederland, is te vinden in het boek 'De waarde(n) van milieukwaliteitsnormen' (Spaans en Michiels, 2000). De boeken 'Milieukwaliteit en normstelling' (Ragas, 1994) en 'Stoffen en normen' (Ministerie VROM, 1999) bieden een overzicht van de milieukwaliteitswaarden die van toepassing zijn op stoffen.

5. Alternatieve strategieën voor een milieu-organisatie

De inspanningen van een milieuorganisatie hoeven niet beperkt te blijven tot het indienen van bedenkingen en bezwaarschriften. Een milieuorganisatie kan verschillende strategieën volgen wanneer zij invloed probeert uit te oefenen op lokale industriële activiteiten:

- Een milieuorganisatie kan participeren in het vooroverleg. In het vooroverleg worden keuzes gemaakt over het productieproces die van grote invloed kunnen zijn op de milieubelasting van het bedrijf. Deze keuzes kunnen in latere fasen van de vergunningprocedure niet meer ter discussie worden gesteld. Om invloed uit te oefenen op de keuze van het productieproces, kan een milieuorganisatie toestemming vragen om aanwezig te zijn bij het vooroverleg of op andere wijze proberen om in discussie te gaan.
- Veel (grote) bedrijven stellen tegenwoordig een bedrijfsmilieuplan (BMP) op waarin ze aangeven welke milieudoelstellingen ze willen realiseren. De uitvoering van dit plan is vastgelegd in een milieuzorgsysteem. In het milieujaarverslag wordt verslag gedaan van de bereikte resultaten. Het bedrijfsmilieuplan kan een rol spelen bij het verbinden van voorschriften aan de milieuvergunning. Een milieuorganisatie kan jaarverslagen toetsen aan het bedrijfsmilieuplan. Dit biedt geen mogelijkheid om handhaving van het plan te vragen, maar kan wel aangeven hoe het bedrijf met milieudoelstellingen omgaat en kan een

argument vormen bij het opstellen van bedenkingen. In een 'vergunning op hoofdlijnen' vormt de plancycclus onderdeel van de vergunningsvoorwaarden.

- Een milieuorganisatie kan ook via het ISO14001 certificaat invloed uitoefenen op industriële activiteiten. Bedrijven willen een ISO14001 certificaat hebben, omdat bijvoorbeeld hun afnemers dit verlangen. Maar om het certificaat te verkrijgen, moeten bedrijven aan een aantal voorwaarden voldoen. Wanneer zij hier in praktijk niet aan voldoen, dient het certificaat te worden afgenomen. Voor bedrijven kan dit een reden zijn om aan de voorwaarden van het ISO14001 certificaat te voldoen en bepaalde milieumaatregelen uit te voeren.

- Een andere aanpak is het aanschrijven van de directie van het moederbedrijf. Wanneer een bedrijf onderdeel is van een groot concern en niet beschikt over een adequate vergunning, kan het nuttig zijn om de directeur van het moederbedrijf aan te schrijven. Een milieuorganisatie kan dreigen met schadeclaims als het bedrijf niet binnen afzienbare tijd maatregelen neemt. Een dergelijke aanpak hoeft niet meteen tot maatregelen te leiden, maar kan ertoe bijdragen dat de druk binnen het bedrijf wordt opgevoerd en dat men eerder bereid is om van de bezwaarprocedure af te komen.

- Negatieve publiciteit kan ook een reden zijn waarom bedrijven bereid zijn om maatregelen te nemen zonder dat de wet eraan te pas hoeft te komen. Bedrijven die een goed imago willen hooghouden zijn niet gebaat bij negatieve publiciteit en kunnen er wat voor over hebben om te voorkomen dat informatie over milieuvervuiling publiek wordt gemaakt; zij kunnen soms toezeggen om bepaalde investeringen te doen om de vervuiling tegen te gaan.

6. Aanbevelingen

Dit rapport heeft zich beperkt tot de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewater. Er is geen aandacht geschonken aan andere vormen van wetgeving die van toepassing kunnen zijn op een vergunningaanvraag, zoals bijvoorbeeld de Natuurbeschermingswet, de Vogel- en Habitatrichtlijn of de Wet bodembescherming. Het toepassen van de Wet Milieubeheer vereist echter afstemming met bovenstaande wetgeving. Er kan worden onderzocht hoe de genoemde wetgeving van invloed kan zijn op de Wm vergunning.

In het rapport is de nadruk gelegd op voorschriften met betrekking tot het beperken van emissies. Met betrekking tot het beperken van emissies kan opgemerkt worden dat op basis van de Wvo het principe van ALARA dient te worden toegepast (in de vorm van BBT en BUT), terwijl RIZA haar advies met betrekking tot emissienormen mede baseert op milieukwaliteitswaarden. De aanpak van RIZA is mogelijk in strijd met het uitgangspunt van de Wvo dat de stand der techniek dient te worden voorgeschreven. Dit kan nader worden uitgezocht.

De Wm vergunning bevat echter meer milieuaspecten dan emissies, zoals energiebesparing, grondstoffenbeleid, verkeer en vervoer en veiligheid. De verruimde reikwijdte biedt een milieuorganisatie de mogelijkheid om een milieuvergunning te toetsen aan deze onderdelen van milieubeleid en is in dit rapport summier besproken. Het is een belangrijke vraag voor een milieuorganisatie hoe zij vergunningen wil toetsen aan deze bredere doelstellingen.

Het verdient aanbeveling om dit rapport verder uit te werken tot een checklist. De verschillende stappen die zijn benoemd in dit rapport kunnen verder worden geconcretiseerd, waarbij wordt omschreven *hoe* de stappen moeten worden uitgevoerd. Om te kunnen bepalen of het bevoegd gezag de vergunningsprocedure zorgvuldig heeft doorlopen, is kennis van jurisprudentie van groot belang. Uit jurisprudentie blijkt wanneer het bevoegd gezag fouten heeft gemaakt in de vergunningsprocedure. Deze kennis stelt een milieuorganisatie in staat om na te gaan welke argumenten kans van slagen hebben in een bezwaarprocedure.

Het rapport gaat niet in op handhaving van de Wm en de Wvo. Handhaving is echter belangrijk voor het uitoefenen van invloed op industriële activiteiten. Wanneer een milieuvergunning overtreden wordt of wanneer de vergunningstermijn is verlopen en er geen

gedoogbeschikking is opgesteld, kunnen derden om handhaving vragen. Het is voor een milieuorganisatie belangrijk om te weten welke stappen zij het beste kan ondernemen wanneer zij vraagt om handhaving. In aanvulling op de checklist van dit rapport kan een checklist voor handhaving worden opgesteld.

Voor een milieuorganisatie is het strategisch belangrijk om na te gaan welke doelstelling zij heeft bij het beoordelen van milieuvergunningen. De inzet die een milieuorganisatie over heeft voor inspraak via een vergunning hangt sterk af van de gekozen strategie. Wanneer een milieuorganisatie een vorm van acquisitie nastreeft, waarbij zij elk argument aanwendt om strengere milieunormen af te leiden, is de inspraak in vergunningen van groot belang om bedrijven en het bevoegd gezag zoveel mogelijk onder druk te zetten. Controleren of het bevoegd gezag geen procedurefouten maakt, kan een onderdeel zijn van deze strategie. Een milieuorganisatie kan er echter ook voor kiezen om te proberen aanwezig te zijn bij het vooroverleg tussen bevoegd gezag en de vergunningaanvrager en ernaar streven om via vertrouwelijk overleg in een vroeg stadium zoveel mogelijk invloed uit te oefenen op industriële activiteiten. In dat geval lijkt een milieuorganisatie minder mogelijkheden te hebben om bezwaar te maken, omdat zij eerder in de gelegenheid is geweest om commentaar kenbaar te maken. De keuze van de strategie is van grote invloed op de manier waarop gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden tot inspraak op milieuvergunningen.

7. Literatuur

- Brussaards, W., et. al (1996), *Milieurecht*. W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer.
- Infomil (2001), *Nederlandse emissie richtlijn lucht*. Den Haag.
- Kroschwitz (1998), *Encyclopedia of chemical technology*. Wiley, New York.
- Ministerie VROM (1999), *Stoffen en normen. Overzicht van belangrijke stoffen en normen in het milieubeleid*. Samsom, Alphen aan de Rijn.
- Peek (2001), Telefonisch interview met de heer Peek van RIVM, gehouden op 3 september.
- Ministerie Verkeer en Waterstaat (1997), *Vierde Nota Waterhuishouding*, Den Haag.
- Mols (2001), Telefonisch interview met mevr. I. Mols van RIZA, gehouden op 3 september.
- Ragas (1994), *Milieukwaliteit en normstelling*, Boom Meppel.
- RIVM (1992), *Procesbeschrijvingen industrie. SPIN-documenten*, Bilthoven.
- Spaans, L.A.J. en F.C.M.A. Michiels (2000), *De waarde(n) van milieukwaliteitsnormen*. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

Bijlage I. Interview met Johan Vollenbroek

Verslag van een interview met Ir. Johan Vollenbroek (Mobilisation) op 10 juli 2001 te Groningen. Het verslag is voorgelegd aan de geïnterviewde.

Welke procedure volgt u bij het beoordelen van een Wm- en een Wvo-vergunning?

Stap 1. Volledigheid van de informatie

Controleren of alle verplichte informatie is aangeleverd:

- Notulen van het vooroverleg wanneer dit heeft plaatsgevonden; voorafgaand aan het indienen van de vergunning hebben het bevoegde gezag en het betreffende bedrijf vaak een vooroverleg. Van dit overleg moeten notulen worden gemaakt, die ter inzage moeten zijn voor iedere organisatie die de ontwerpvergunning beoordeelt (Awb, art. 3:21 lid b).
- De adviezen van wettelijke adviseurs moeten bijgevoegd worden (Awb, art 3:21 lid c). Dit kunnen bijvoorbeeld adviezen zijn van de gemeente waar het bedrijf gevestigd is, of de adviezen van het ministerie van LNV inzake de vogelrichtlijn/ habitatrichtlijn of de natuurbeschermingswet.
- Het bevoegd gezag moet een weloverwogen besluit nemen, wat betekent dat zij haar beslissing moet motiveren. Dit houdt in dat zij motiveert hoe zij heeft bepaald wat de stand der techniek is en hoe zij rekening heeft gehouden met het milieubeleidprogramma van de provincie (uit de jurisprudentie blijkt dit verplicht te zijn) of het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO). Een eventueel advies van het RIZA over de stand der techniek hoort hier ook bij.
- Het bevoegd gezag moet een overzicht aanleveren met teksten die niet ter inzage zijn gelegd, maar wel belangrijk zijn voor de beoordeling van de vergunning (Awb, art. 3.2 lid d).

Het verdient aanbeveling om de Awb erop na te trekken en een checklist te maken met informatie die moet worden aangedragen. Hier kunnen ook hele kleine zaken bijhoren, zoals het publiceren van de ontwerpvergunning; de vergunningaanvraag moet ook op een prikbord bij het bevoegde gezag hangen, vaak ontbreekt dit. In dat geval is er sprake van een procedurefout. Ik vind dat het bevoegde gezag correct de wet moet uitvoeren en dat vereist zorgvuldigheid over de gehele linie. Wanneer men deze procedure niet zorgvuldig uitvoert, kan niet verwacht worden dat het bevoegd gezag op andere onderdelen wel zorgvuldig is. Wanneer er veel kleine procedurefouten worden gemaakt, dan krijgt de Raad van State een slechte indruk van het bevoegd gezag.

Stap 2. Beoordelen van de aangeleverde informatie

Bepalen van de relevante parameters die moeten zijn opgenomen in de milieuvergunning. Wanneer iemand zich alleen baseert op de vergunningaanvraag en de ontwerpvergunning, dan is het mogelijk dat relevante emissies die niet in de vergunning worden beschreven, over het hoofd worden gezien. Het is daarom belangrijk om zelfstandig te bepalen welke emissies bij het productieproces verwacht mogen worden. Dit is lastig, omdat hiervoor goede kennis van het productieproces nodig is.

Het is altijd handig om de emissiegegevens van het betreffende bedrijf op te vragen bij Emissieregistratie Nederland van het Ministerie van VROM. Emissieregistratie kan emissiegegevens van het bedrijf leveren vanaf 1990. Het duurt officieel twee maanden voordat de gegevens toegestuurd zijn, meestal verloopt het vlotter. In sommige gevallen kan de emissieregistratie echter nalaten om bepaalde relevante emissies te meten. Het is daarom ook nodig om kennis te hebben van de productieprocessen zelf. SPIN documenten kunnen hiervoor geschikt zijn.

Om te bepalen welke emissies schadelijk zijn voor het milieu en gezondheid is kennis van de effecten van stoffen nodig. Hierin zijn voortdurend nieuwe ontwikkelingen en het is belangrijk om deze bij te houden. In de Staatscourant van 1 juni 2001 is bijvoorbeeld een nieuwe lijst van stoffen met schadelijke effecten (kankerverwekkendheid en/ of reprotoxiciteit in het kader van de Arbowet) bekend gemaakt. In het kader van schadelijke effecten van stoffen is het denkbaar dat de Vogel- en habitatrichtlijn tot strengere normen kan leiden dan de wet milieubeheer. In de NeR wordt een onderscheid gemaakt tussen humane en ecologische normen. De ecologische immissienorm voor NO₂ is bijvoorbeeld strenger dan de humane norm. Om strengere vergunningsvoorschriften af te dwingen kan het dus zinvol zijn om de effecten op een aangrenzend natuurgebied in overweging te nemen.

Stap 3. Controleren vergunningsvoorschriften

Na het inventariseren van de relevante emissies volgt het beoordelen van deze emissies. Hiervoor geldt de zogenaamde emissie/ immissie benadering. Ik hanteer altijd de emissieaanpak en bekijk vervolgens of met deze aanpak de immissiedoelstellingen niet worden overtreden. Meestal is de emissieaanpak strenger dan de immissieaanpak. In sommige gevallen, wanneer het debiet groot is, bestaat de kans dat milieukwaliteitsnormen worden overschreden. De basis voor de emissieaanpak is Wm artikel 8.11 waarin staat dat een bedrijf geen negatieve invloed mag uitoefenen op het milieu. Uiteraard gebeurt dat wel, maar dan moet het bedrijf zich inspannen om die invloed zo klein mogelijk te houden. Dat betekent dat het zoveel mogelijk beperken van emissies het uitgangspunt moet zijn bij het verlenen van een vergunning.

Bij het bepalen van emissievoorschriften wordt uitgegaan van de stand der techniek. Om te garanderen dat emissievoorschriften realiseerbaar zijn, moet een techniek redelijkerwijs uitvoerbaar zijn. In vergunningen wordt vaak verwezen naar de Nederlandse emissierichtlijn (NeR). De emissiewaarden in de NeR zijn echter gebaseerd op de stand der techniek van 1986.

In Europees verband wordt in verschillende industriële sectoren opnieuw de stand der techniek bepaald. Dit levert de zogenaamde Bref-documenten op. In het geval dat een productieproces niet expliciet is opgenomen in een Bref-document, kunnen er analogieën worden getrokken met andere productieprocessen. Wanneer in een bepaalde bedrijfstak bijvoorbeeld veel fluor vrijkomt en dan kan het Bref-document over fluoremissies in een andere bedrijfstak gebruikt worden als referentie voor stand der techniek. Meestal zijn de documenten gebaseerd op zuiveringstechnieken (end-of-pipe).

Het is ook mogelijk om analogieën te trekken tussen bedrijven. Wanneer een vergelijkbare fabriek in Zeeland een strengere emissienorm heeft opgelegd gekregen dan de fabriek in Groningen, dan wordt de in Zeeland gebruikte technologie de stand der techniek en kan deze in Groningen worden afgedwongen. In sommige gevallen kan het de moeite lonen de concurrent van een bedrijf aan te schrijven en uit te leggen dat je het bedrijf strengere vergunningsvoorschriften wil opleggen. Wanneer de concurrent technologie hanteert die tot lagere emissies leidt, dan kan deze informatie aangevoerd worden als stand der techniek. Wanneer het om de concurrent gaat, willen bedrijven meestal graag meewerken.

Een andere optie om de stand der techniek te bepalen, is om contact op te nemen met bedrijven die emissiebestrijdingstechnieken verkopen. Zij kunnen je vertellen welke emissies nog plaats vinden na gebruik van bepaalde technieken.

Bij het bepalen van de stand der techniek maakt het bevoegd gezag een afweging tussen het effect van de techniek en de kosten die ermee gemoeid zijn. Een technologie moet voor een bedrijf redelijkerwijs te bekostigen zijn. Bedrijven hebben echter de neiging om technologische maatregelen snel te duur te noemen. De Raad van State heeft echter gesteld dat de financiële positie van een bedrijf maar beperkt meegenomen mag worden in de beoordeling. Een bedrijf dat verlies maakt en zegt geen geld te hebben voor emissiebesparende technieken, krijgt geen vrijstelling van de RvS. Het uitgangspunt hierbij is dat slechte bedrijfsvoering niet ten koste mag gaan van het milieu. De financiële positie

wordt door een bedrijf bovendien vaak slechter voorgesteld dan dat het in werkelijkheid is. Hier kan de vinger op worden gelegd door bij de Kamer van Koophandel jaarverslagen van bedrijven op te vragen. Hierin staat precies hoeveel winst een bedrijf heeft gemaakt en hoeveel geld direct aanwendbaar is. Het ministerie van VROM heeft trouwens een lijst met kengetallen gepubliceerd, waarin per soort emissie een richtlijn is aangegeven hoeveel gulden per voorkomen emissie aan besparingstechnieken uitgegeven mag worden; ik gebruik deze lijst echter niet en vind dat altijd de stand der techniek moet worden ingevoerd.

Na het hanteren van de emissieaanpak is het handig om te beoordelen of de afgeleide normen niet in strijd zijn met de immissieaanpak. Met behulp van het zogenaamde 'pluimmodel' kunnen luchtemissies naar immissies worden omgerekend en kan worden bepaald of luchtkwaliteitsnormen worden overschreden. Zeker als er sprake is van een grote vracht kunnen immissienormen worden overschreden. Het bevoegd gezag moet dit verifiëren. Dit betekent dat zij emissies omrekent naar immissies en dat deze berekening is opgenomen in de vergunningaanvraag; dit is vaak niet het geval. Verspreidingsmodellen voor emissies in water zijn minder betrouwbaar en worden niet gebruikt om emissies om te rekenen naar immissies.

Behalve dat een vergunningaanvraag getoetst dient te worden op basis van de emissie/immissieaanpak, bestaat er sinds 1993 ook de zogenaamde verruimde reikwijdte. Dit houdt in dat in de milieuvergunning voorschriften opgenomen mogen worden over energie- en grondstoffengebruik, verkeer en vervoer en afvalpreventie. Wanneer aangetoond kan worden dat een bedrijf gebruik kan maken van energie-efficiëntere processen, dan kunnen in de vergunning maatregelen worden opgenomen om minder energie te gebruiken.

Het bevoegd gezag kan in sommige gevallen bij het opstellen van een milieuvergunning ook verwijzen naar convenanten die de overheid heeft afgesloten met bepaalde sectoren. Wanneer in het convenant bepaalde milieudoelstellingen zijn opgenomen, dan moeten deze in principe worden opgenomen in de milieuvergunning. Hier kan niet zonder motivering van worden afgeweken.

Een milieu-organisatie kan ook kijken naar het milieubeleid van het bevoegde gezag. In de provincie Gelderland werd bijvoorbeeld een vergunning verleend aan een elektriciteitscentrale om kippenmest te verbranden; de hoeveelheid cadmium die hierbij vrij kwam was vele malen groter dan de industriële lozing van cadmium in de gehele provincie. Dit is in strijd met het stand-still beginsel.

Stap 4. Omgaan met actuele vergunningen.

Wanneer er onduidelijkheid bestaat over emissiebeperkende maatregelen, worden in de voorschriften regelmatig onderzoeksverplichtingen opgenomen. Onderzoek leidt echter niet tot minder belasting van het milieu en moet met argwaan worden bekeken. Daarnaast moet erop worden toegezien dat de onderzoeken daadwerkelijk worden uitgevoerd. Een milieuorganisatie moet inzicht krijgen in de resultaten van dit onderzoek. Onderzoeken moeten vaak worden uitgevoerd binnen een periode na het van kracht worden van de vergunning. Bij bezwaarprocedures en opschorten van vergunningen, leidt dit tot vertraging in het doen van onderzoek. Wanneer concrete datums worden genoemd, kunnen organisaties daaraan gehouden worden.

De uitkomsten van een onderzoek werken meestal niet door in de vergunningsvoorschriften. Wanneer er echter goede redenen zijn om de vergunning aan te passen, bijvoorbeeld omdat er emissiebesparingen mogelijk blijken, dan moet het bevoegd gezag de vergunning actualiseren. Wanneer door nieuwe inzichten in de risico's van stoffen, nieuw beleid of nieuwe milieukwaliteitseisen in de omgeving de bestaande milieuvergunning niet langer adequaat blijkt, dan kan een milieuorganisatie vragen om actualisatie van de vergunning.

Wanneer een milieuvergunning overtreden wordt of wanneer de vergunningstermijn is verlopen en er geen gedoogbeschikking is opgesteld, kunnen derden om handhaving vragen. Handhaving betekent dat een bedrijf de vergunning moet naleven of anders gesloten moet worden. Soms worden milieuvergunningen overtreden, doordat bedrijven de productiecapaciteit hebben uitgebreid zonder dat zij hiervoor een geldige vergunning hebben. Dit kan worden gecontroleerd door de emissiegegevens over een bepaalde periode te bestuderen.

Stap 5. Invloed zonder gebruik van de wet

Er zijn ook mogelijkheden om buiten de wet om invloed uit te oefenen op het milieubeleid van bedrijven. Een voorbeeld is het ISO14001 certificaat. Bedrijven willen een ISO14001 certificaat hebben, omdat bijvoorbeeld hun afnemers dit verlangen. Om het certificaat te verkrijgen, moeten bedrijven aan een aantal voorwaarden voldoen. Het kan lonen om te onderzoeken of een bedrijf wel aan deze voorwaarden voldoet, omdat er situaties zijn geweest waarin een bedrijf ten onrechte over het certificaat beschikte. Het certificaat dient dan te worden afgenomen. Voor bedrijven kan dit een reden zijn om snel aan de voorwaarden van het ISO14001 certificaat te voldoen en bepaalde maatregelen uit te voeren.

Wanneer een bedrijf onderdeel is van een groot concern en niet beschikt over een adequate vergunning, kan het nuttig zijn om de directeur van het moederbedrijf aan te schrijven. Ik heb bijvoorbeeld de directeur van een moederbedrijf in Amerika aangeschreven en duidelijk gemaakt dat het bedrijf in Nederland de wet overtreedt en de gezondheid van omwonenden schaadt. Ik heb gedreigd met schadeclaims als het bedrijf niet binnen afzienbare tijd maatregelen neemt. Hiervoor zijn ze gevoelig. Een dergelijke aanpak hoeft niet meteen tot maatregelen te leiden, maar draagt ertoe bij dat de druk binnen het bedrijf wordt opgevoerd en dat men eerder bereid is om van de bezwaarprocedure af te komen.

Negatieve publiciteit kan ook een reden zijn waarom bedrijven bereid zijn om maatregelen te nemen zonder dat de wet eraan te pas hoeft te komen. Bedrijven die een goed imago willen hooghouden zijn niet gebaat bij negatieve publiciteit en hebben er kunnen er wat voor over hebben om te voorkomen dat informatie over het milieuvervuiling publiek wordt gemaakt; zij kunnen soms toezeggen om bepaalde investeringen te doen om de vervuiling tegen te gaan.

Milieu-organisaties en de Wet milieubeheer

Een groot probleem bij het toetsen van vergunningen aan de Wet milieubeheer is de ongelijkheid tussen het bedrijf en de overheid enerzijds en de milieuorganisatie anderzijds. Het bedrijf en de overheid beschikken over veel budget om bepaalde onderzoeken te laten uitvoeren en beschikken over veel meer kennis. Milieuorganisaties zijn vaak niet eens in de gelegenheid om milieuvergunningen te beoordelen. Dit is niet goed voor de handhaving in Nederland. Minister Pronk is voornemens om de komende jaren nieuwe milieu-inspecteurs aan te stellen om de kwaliteit van de handhaving te verbeteren. De handhaving zou volgens mij effectiever zijn, wanneer milieuorganisaties ondersteund worden in het beoordelen van vergunningen. Er zou een systeem opgezet kunnen worden waarin milieuorganisatie budget krijgen toegewezen op basis van de inspraak die zij leveren bij vergunningaanvragen.